

## **Les outils de mise en œuvre du développement durable : état des lieux.**

*Auteurs : Olivier Riffon et Claude Villeneuve, Chaire de recherche en éco-conseil, Université du Québec à Chicoutimi (via Sibi).*

Depuis son entrée dans le vocabulaire, le concept de développement durable (DD) est devenu omniprésent dans les discours politiques, dans celui des entreprises et des milieux environnementaux. Le concept, d'abord proposé et promu lors de grandes rencontres internationales tenues sous l'égide de l'ONU, a évolué avec la pratique dans les divers secteurs de l'activité humaine. En touchant plusieurs types d'acteurs et d'organisations, il a nécessairement pris différents visages. En conséquence, l'interprétation de la définition du DD tend à varier selon les besoins, la culture et la hiérarchie des valeurs de celui qui s'en approprie l'intention. De même, les outils utilisés pour la mise en œuvre du DD varient selon le contexte et les besoins.

Les outils du DD incluent à la fois les instruments qui peuvent être utilisés dans le cadre d'une démarche de DD (bilans, calculateurs, grilles, guides, etc.) et les démarches elles-mêmes (processus de mise en œuvre, cadres d'application, etc.). Comme le DD représente une évolution des pratiques plutôt qu'une brisure, plusieurs des outils sont issus d'autres domaines ou inspirés de pratiques existantes (comptabilité, gestion, gouvernance etc.). Une multitude d'outils ont ainsi été adaptés ou créés pour favoriser l'émergence du DD dans des situations concrètes et variées. Les outils existants ne sont pas tous globaux, ou multidimensionnels, comme il faudrait s'y attendre en matière de DD. Certains ne concernent qu'un aspect de la question, comme les outils permettant d'agir sur les changements climatiques. C'est en les combinant avec d'autres outils que les multiples dimensions du DD peuvent être couvertes. Les enjeux du DD n'étant pas tous du même niveau de complexité, certains outils restent encore à inventer pour les aborder convenablement.

Le recensement des outils présenté dans cet article, quoique nécessairement incomplet, est volontairement large et inclusif. Il présente des outils de gestion, d'application, de réflexion, d'aide à la décision, de sensibilisation, etc. Certains visent des applications locales, d'autres, globales. Il est toutefois difficile de classer les outils en fonction de leurs

usages, puisque la plupart en cumulent plusieurs (Boutaud, 2005). Par exemple, l'Agenda 21 local est à la fois un outil de sensibilisation, de mobilisation, de réflexion, de prospective, de gestion, et d'autres encore selon le contexte.

Pour s'y retrouver, les auteurs ont choisi de se référer à une typologie des approches et stratégies d'application du DD issue de leurs travaux (se référer à l'encadré sur la typologie du DD). D'autres classifications demeurent possibles. La mise en adéquation des outils avec cette typologie devrait toutefois permettre aux professionnels du DD de cibler les outils les plus pertinents dans leur contexte, en cohérence avec les objectifs de leur démarche et avec la vision dominante du DD dans le milieu d'intervention.

### **Des outils pour les diverses stratégies d'application du DD**

#### Des outils pour les stratégies descendantes :

Ces stratégies partent souvent de déséquilibres globaux (les changements climatiques, la dégradation de la couche d'ozone) et visent la définition d'un cadre général d'action, cadre qui doit par la suite se traduire en actions nationales ou locales (Claval, 2006). La logique descendante peut également être appliquée aux grandes organisations, où le sommet décisionnel identifie les problématiques générales et coordonne des actions locales ou sectorielles. Les outils développés sont alors globaux, souvent de portée internationale, tels :

- Les protocoles et conventions-cadres des Nations Unies;
- Les objectifs du millénaire pour le développement;
- Les partenariats de type 2.

La force de ces outils réside dans leur portée et dans l'importance du consensus nécessaire à leur élaboration. Il peut toutefois être difficile d'arrimer ces outils globaux aux différents contextes locaux où ils s'appliquent.

#### Des outils pour les stratégies ascendantes :

Une stratégie ascendante présuppose une connaissance et une analyse des milieux et de leur fonctionnement (Claval, 2006), afin d'identifier localement des solutions aux problématiques et faire remonter ces solutions vers les niveaux décisionnels compétents. Les outils utilisés sont souvent de portée locale, comme :

- Les Agendas 21 locaux;
- La planification locale ascendante;
- Les actions nationales appropriées de réduction des émissions (issues de l'accord de Copenhague).

La force de ces outils réside dans leur adéquation aux enjeux, besoins et contextes locaux, ainsi que leur appropriation par les acteurs, ce qui peut rendre leur mise en œuvre plus aisée. Toutefois, en absence du support des décideurs locaux ou des gouvernements supérieurs, les chances de succès de ces démarches sont souvent compromises. Le défi consiste également à coordonner ces initiatives en un mouvement cohérent.

#### Des outils pour les stratégies prescriptives réglementaires :

Dans une stratégie réglementaire, une autorité commande l'action et la reddition de comptes en matière de DD. Ces stratégies font référence à des outils d'application nationale ou régionale :

- Les lois et règlements;
- Les outils réglementaires locaux (documents constitutifs, plan d'urbanisme, plan de déplacements urbains, autorisations et permis, etc.).

La nature coercitive de ces outils les rend efficaces, mais les gouvernements de divers niveaux doivent toutefois disposer de moyens pour en contrôler l'application. Dans le cadre d'accords de commerce international, ils peuvent être l'objet de contestation s'ils entravent la liberté de parties extérieures, ce qui limite leur application.

#### Des outils pour les stratégies prescriptives normatives :

La stratégie normative utilise les normes de DD comme outil de prescription. Une norme est un consensus d'un comité multipartite sur des façons de faire ou des niveaux de performance relatifs au DD. Elles comprennent :

- Les normes de DD (ISO26000, SD21000, BNQ21000) qui édictent des lignes directrices plutôt que des opérations vérifiables;
- Les normes sectorielles (LEED et HQE, Energy Star, SA8000, les séries ISO9000 et ISO14000);
- Les labels de DD et les écolabels (biologique, équitable, foresterie durable, construction écologique, etc.).

Le développement rapide et la multiplication des labels et des produits labellisés permettent aux consommateurs d'effectuer des choix plus responsables, mais leur nombre croissant peut entraîner une certaine confusion. Il existe également une multitude de labels et d'autocertifications moins crédibles. Enfin, la principale limite des outils normatifs est que leur respect est volontaire.

#### Des outils pour les stratégies prescriptives dissuasives :

Ces outils représentent des prescriptions d'accès au marché selon des critères de DD, principalement à l'usage des gouvernements ou des entreprises :

- Les barrières à l'entrée et le refus d'accès au marché de certains produits;
- Les politiques d'achats responsables;
- Les mesures d'écofiscalité (taxes du carbone, amendes, etc.).

Ces outils sont efficaces, car ils procurent des avantages significatifs aux produits et services qui respectent les principes du DD, mais leur portée devient significative seulement s'ils sont imposés par une organisation avec un grand pouvoir d'achat (gouvernement ou grande entreprise). Ils peuvent aussi contrevenir à des accords sur la liberté du commerce et être contestés devant des tribunaux.

Tous les outils prescriptifs comportent des limites importantes : ils réduisent l'importance des particularités du terrain en imposant un modèle souvent unique de DD, en plus de générer dans plusieurs cas une désaffection de l'organisme qui se les voit imposer.

#### Des outils pour les stratégies volontaires :

Cette stratégie implique une prise de conscience qui va entraîner un changement volontaire de pratiques dans une organisation vers le DD. Si le choix des objectifs et des priorités en matière de DD revient alors à l'organisation, plusieurs outils peuvent malgré tout être utilisés en appui aux changements volontaires :

- Les incitatifs financiers, telles les subventions ou les déductions fiscales;
- Les reconnaissances, tels les prix et mentions;
- Les guides de bonnes pratiques, guides sectoriels, cahiers de charges et lignes directrices.

Les stratégies volontaires sont d'autant plus efficaces que la volonté des sommets décisionnels est grande et qu'elle s'exprime clairement. Toutefois, ces stratégies sont sensibles à des changements dans les organisations. Les outils volontaires devraient être accompagnés d'outils de suivi et de reddition de compte. Dans le cas des mesures incitatives, leur effet perdure habituellement tant que la promotion est maintenue. L'engagement peut être plus ou moins éphémère en fonction de l'organisme qui met en place le programme et de sa capacité à le maintenir.

#### Des outils pour les stratégies participatives :

Une telle stratégie favorise une implication active des parties prenantes aux processus décisionnels en matière de DD. Le coffre à outils comprend une multitude de techniques, de méthodes et de mécanismes de participation (Slocum & al., 2006).

Une approche participative inclusive, axée sur l'expression libre et l'écoute active, sur le dialogue et sur la prise de décision permet d'intégrer au mieux les aspirations, les valeurs et les motivations de l'ensemble des parties prenantes. Cette stratégie, même si très

efficace, est toutefois peu efficiente. Elle peut aussi devenir démotivante si elle est mal gérée. Elle est parfois difficile à intégrer dans la culture des organisations.

#### Des outils pour les stratégies autoritaires :

Dans cette stratégie, les analyses sont effectuées et les décisions sont prises par un nombre restreint de personnes (la direction, un comité de DD ou un responsable). Les actions sont ensuite imposées aux parties prenantes par des outils tels les directives ou les cahiers de charges. La principale limite de cette stratégie est le manque d'appropriation de la démarche et le risque de désaffection par les personnes ciblées.

#### Des outils pour les stratégies planificatrices :

Les stratégies planificatrices préconisent l'adaptation des outils de gestion, souvent déjà appliqués dans les organisations, pour faire progresser les principes de DD. Cette stratégie utilise :

- Les systèmes de gestion et de planification stratégique du DD;
- Les systèmes d'indicateurs, les outils d'évaluation et de reddition de compte;
- Les outils de management utilisés tout au long d'une démarche de gestion (politique, plan d'action et rapport de DD, etc.);
- Les plans d'action sectoriels (ex. Plans climat).

L'utilisation de ces outils favorise une démarche évolutive, flexible et adaptative orientée vers l'amélioration continue. Toutefois, les systèmes de gestion peuvent être longs à mettre en place et ne pas donner de résultats concrets à court terme, ce qui peut décourager certaines organisations.

#### Des outils pour les stratégies pragmatiques :

Dans la stratégie pragmatique, le DD progresse par l'implantation de projets qui visent à apporter des améliorations touchant ses différentes dimensions. Cette stratégie sollicite des outils de planification de projet, ainsi que des outils et grilles d'analyse de DD.

Ces outils peuvent influencer rapidement et efficacement les projets. Toutefois, une telle stratégie n'implique pas nécessairement de vision à long terme, ni de processus intégrés et transversaux. Il peut être difficile de rendre les apprentissages transférables à d'autres situations.

### **Des outils pour les diverses approches du DD**

#### Des outils pour l'approche économiciste

Dans cette approche, l'environnement et les responsabilités sociales sont des externalités à contrôler (Gagnon, 2008). Cette approche est implicite aux mesures d'économie verte ou d'économie durable, instrumentalisées par des outils tels :

- Les mécanismes du marché tels la bourse du carbone, les systèmes de plafonnement et d'échanges des droits d'émissions;
- Les outils d'internalisation des coûts sociaux et environnementaux;
- Les modes de consommation et de production responsables ou durables;
- Les outils de dynamisation économique locale (partenariats économiques, instruments d'aides aux initiatives individuelles et communautaires, etc.);
- Les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur.

Ces outils sont souvent très efficaces pour faire évoluer les pratiques des entreprises. Il n'est toutefois pas possible de mettre un prix sur tout et certaines ressources sont irremplaçables. Cette approche ne constitue d'ailleurs pas un changement de paradigme, mais plutôt un accommodement, un compromis entre les deux modèles de développement. Comme dans l'ensemble du système économique classique, des risques sont liés à la corruption, au contournement des règles, à la spéculation etc.

#### Des outils pour l'approche environnementaliste :

Cette approche fait de la protection de l'intégrité des écosystèmes, de la biosphère et de la biodiversité les objectifs premiers du DD. Elle sollicite les outils de protection et

conservation (parfois intégrale) du territoire et du capital naturel, considéré comme inaliénable. Si la conservation des écosystèmes naturels est pertinente, l'application radicale de ces outils peut faire passer les besoins humains au second plan.

#### Des outils pour l'approche écologiste :

L'approche écologiste ou systémique conçoit que les humains font intégralement partie des systèmes écologiques. L'environnement, la société et l'économie sont perçus comme interdépendants. Cette approche utilise par exemple divers outils de gestion intégrée des ressources et du territoire. Le modèle des réserves mondiales de la biosphère de l'UNESCO est également ancré dans cette approche.

Si l'approche écologiste reconnaît que la conservation et le développement doivent co-évoluer dans un rapport symbiotique (Lequin, 2001), il est malgré tout difficile d'arbitrer la protection des ressources et le développement humain.

#### Des outils pour l'approche humaniste :

L'approche humaniste considère que le bien-être de l'humain et sa qualité de vie sont les objectifs du développement. Plusieurs outils du DD sont associés à cette approche :

- Les outils de mobilisation, de sensibilisation et de formation;
- L'éducation relative à l'environnement (ÉRE) et l'éducation relative du développement durable (ÉRDD);
- Les outils de promotion de la démocratie;
- Les outils de renforcement des capacités, *d'empowerment*, de développement des compétences;
- Les outils de prise en charge du DD par les collectivités, tel l'Agenda 21 local;
- L'indicateur de développement humain (IDH).



Cette approche valorise les rapports équitables, la justice sociale, la solidarité, la diversité culturelle et le renforcement des capacités (Gagnon, 2008). Elle favorise une prise en charge des problématiques par les collectivités touchées. Toutefois, ces problématiques sont très complexes et très variables sur le terrain. L'application de ces outils ne doit pas minimiser l'importance de s'attaquer à la source des problèmes ayant conduit aux inégalités actuelles, telles les conditions économiques mondiales. Enfin, les gens qui sont visés par le développement n'ont pas nécessairement les mêmes valeurs que les organisations qui adoptent cette approche.

#### Des outils pour l'approche territoriale :

Dans cette approche, les considérations territoriales assurent une prise en compte des inégalités sociales et écologiques (Theys, 2002) auxquelles le DD doit trouver réponse. Cette approche valorise une gouvernance territoriale décentralisée (souvent par les administrations locales) par le recours à des outils tels :

- Les outils de planification territoriale;
- La gestion par bassin versant;
- Les outils d'urbanisme durable et les concepts reliés (nouvel urbanisme, smart growth, etc.).

Les interventions à l'échelle territoriale peuvent être efficaces, car *les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte* (Theys, 2002, p. 3). Les territoires ont toutefois des frontières qui sont définies par l'humain, alors que les enjeux de DD dépassent ces frontières. Les gens, les compétences, l'argent, les ressources et les polluants se déplacent aussi sans se soucier des frontières. Enfin, une démarche pensée uniquement à l'échelle locale est nécessairement de portée limitée (Di Castri, 1998).

#### Des outils pour l'approche technicoscientifique :

Dans cette approche, les solutions de DD passent par l'élaboration et la diffusion des connaissances, ainsi que par l'innovation technologique et technique. Différents outils ont été développés pour y arriver :

- Les différents bilans environnementaux, spatiaux, économiques, sociaux et sociétaux;
- La gestion de cycle de vie et l'analyse de cycle de vie;
- L'évaluation environnementale;
- L'écoconception, l'écologie industrielle et autres modes de production durable.

Ces outils, particulièrement adaptés aux secteurs industriels ou manufacturiers, donnent des résultats concrets et quantifiables. Plusieurs organisations et groupes de recherche crédibles améliorent constamment la qualité des banques de données, des méthodologies et des outils. Toutefois, un postulat de cette approche est que la science et la technologie peuvent permettre de régler les problématiques de DD, ce qui n'est pas toujours le cas.

#### Des outils pour l'approche éthique :

L'approche éthique fonde l'application du DD sur des valeurs et sur la cohérence entre ces valeurs et les actions mises en œuvre (Huybens, 2009). Il s'agit d'un questionnement continu des discours et des actions qui sollicite des outils tels :

- Les outils dialogiques et les processus de collaboration;
- Les réservoirs de sens et autres outils d'identification de valeurs communes;
- Les postulats de la pensée complexe.

Si cette approche apporte parfois peu de résultats concrets et tangibles, elle favorise une évolution des représentations et des mentalités chez les acteurs participants à la démarche.

#### Des outils pour l'approche politique :

Dans l'approche politique, le DD doit être intégré dans les processus de prise de décision des administrations politiques (Lequin, 2001). Une telle approche sollicite des outils qui permettent d'élaborer et de réaliser une vision élargie déterminée collectivement :

- Les stratégies nationales de DD;
- Les outils d'évaluation et d'aide à la décision multicritère.

Les décisions politiques ont souvent une grande portée sociétale. Toutefois, dans les démocraties, les cycles électoraux limitent la vision à long terme des gouvernements. Les décisions qui doivent être prises pour favoriser un DD ne sont pas nécessairement populistes et dépassent habituellement la portée des échéances électorales.

### **Un guide pour le choix des outils appropriés**

Cette classification des outils comporte certaines limites. Les frontières entre les différentes approches et stratégies du DD ne sont pas toujours claires et franches. La nature complexe et polysémique du DD fait qu'il est difficile d'y plaquer des étiquettes. Certains outils peuvent être associés à plusieurs approches et stratégies. Par exemple, les mesures d'écofiscalité s'inscrivent dans une approche économiciste, mais peut-être également dans une approche politique ou technoscientifique. Elles peuvent s'inscrire dans des stratégies réglementaires, dissuasives ou volontaires.

Ce recensement doit être considéré davantage comme un guide pour la réflexion et pour l'analyse que comme une recette pour le choix d'un outil. Il n'existe pas d'outil universel pour l'application du DD, mais certains outils se révèlent mieux convenir à certaines situations. Il s'agit pour les professionnels de bien les identifier et de les adapter pour qu'ils répondent aux problématiques et aux besoins auxquels ils doivent faire face.

### **Quelles attentes pour Rio concernant les outils du DD?**

Le DD vise à faire évoluer une société existante, qui n'a pas que de mauvais côtés, vers une société qui prend mieux en compte les externalités diverses de l'activité économique et qui cherche, dans une démarche éthique, à réduire les disparités et à augmenter les

marges de manœuvre des générations à venir. Pour y parvenir, le DD doit « faire flèche de tout bois » en capitalisant sur les outils de gestion et de prospective existants, en les adaptant pour qu'ils incluent des préoccupations plus larges et des perspectives plus longues. Ceci explique que les outils pour appliquer le DD, rarement originaux, se sont développés aussi rapidement et en aussi grande quantité.

Avant de songer au développement de nouveaux outils, il convient de définir les meilleures pratiques et d'exploiter le succès des outils les plus performants et les plus pertinents selon leurs usages respectifs. Des analyses doivent être faites pour vérifier la qualité et la crédibilité des outils existants ainsi que celles des organismes qui en font la promotion, en particulier pour les outils d'ÉRE et d'ÉRDD, d'écofiscalité et de labellisation, dont la nature peut être fortement influencée par les intérêts de leurs promoteurs. Il est nécessaire d'élaborer des mécanismes de reconnaissance, de promotion et de sélection des outils selon les contextes et les besoins qui peuvent être rencontrés. Plus encore, il faut s'assurer que ceux qui ont à utiliser les divers outils en comprennent bien la portée, les limites et le bon usage.

La priorité dans les prochaines années sera vraisemblablement de travailler aux interfaces entre les outils qui couvrent les diverses dimensions du DD. C'est sur la cohérence et la complémentarité entre les outils existants que des efforts devraient être mis. Il est donc plus que jamais pertinent d'identifier des mécanismes pour assurer la cohérence entre les outils visant :

- Différents territoires (par exemple, entre les plans d'action locaux d'une ville et des municipalités rurales qui l'entourent);
- Différents ordres de gouvernance (par exemple, s'assurer que les Agendas 21 locaux soient cohérents avec la stratégie nationale);
- Différents secteurs d'activité (par exemple, en veillant à ce que les mesures de foresterie durable participent à la lutte aux changements climatiques);

- Différentes dimensions du DD (par exemple, que les mesures de conservation de la biosphère améliorent la qualité de vie des communautés avoisinantes).

La conférence mondiale sur le développement durable 2012 présente une occasion importante pour identifier des mécanismes pour optimiser les relations entre les mesures locales et les mesures globales de DD. D'abord en tentant de créer, à partir d'une multitude d'initiatives locales un mouvement global encore plus cohérent et porteur de changement à l'échelle planétaire. Enfin, en adoptant des mesures globales qui offrent, dans leurs mécanismes d'application, suffisamment d'ouverture pour permettre l'expression des particularités, des enjeux et des besoins locaux. Pour cela, il faut former des professionnels aptes à travailler aux interfaces des disciplines classiques, des interprètes capables de faire les ponts et d'instaurer un climat de confiance entre les parties prenantes pour qu'elles puissent utiliser efficacement la panoplie d'outils pertinents. Ainsi, les intentions vertueuses qui ont été célébrées dans les sommets précédents se traduiront en de réels progrès sur le terrain.

## Références

- Boutaud, A. (2005). *Les Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques et projets en matière de Développement Durable (OQADD). Bilan et analyse : quelques éléments de synthèse à l'attention des praticiens et des acteurs publics*. Perroix, France: Terr(e)itoire.
- Claval, P. (2006). Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes. *Géographie, économie et société*, 8, 415-445.
- Di Castri, F. (1998). La fascination de l'an 2000. In C. Villeneuve (Ed.), *Qui a peur de l'an 2000?* Ste-Foy: Éditions Multimondes.
- Gagnon, C. (2008). Le développement durable : un nouveau paradigme scientifique? . In G. Massicotte (Ed.), *Sciences du territoire, perspectives québécoises* (pp. 335-368): Presses de l'Université du Québec.
- Huybens, N. (2009). *Penser dans la complexité la controverse socio-environnementale sur la forêt boréale du Québec pour la pratique de l'éco-conseil*. Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi.
- Lequin, M. (2001). *Écotourisme et gouvernance participative* (Presses de l'Université du Québec ed.). Sainte-Foy.
- Slocum, N., Elliott, J., Heesterbeek, S., & Lukensmeyer, C. J. (2006). *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*: Fondation du Roi Beaudoin.
- Theys, J. (2002). Les approches territoriales et sociales du développement durable. *La revue de la CFDT*, 48, 3-13.